

VU Research Portal

Vergelijking van 1F-uitsluitingen van Syrische asielzoekers in Nederland en België

Bolhuis, Maarten; Ditzel, Tara; van Wijk, J.

published in

Asiel&Migrantenrecht
2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Bolhuis, M., Ditzel, T., & van Wijk, J. (2020). Vergelijking van 1F-uitsluitingen van Syrische asielzoekers in Nederland en België. *Asiel&Migrantenrecht*, 2020(8), 385-390. [ve20003042].
<https://migratiweb.stichtingmigratierecht.nl/article-publication/22-09-2020-asielmigrantenrecht-2020-nr-8-vergelijking-1f-uitsluitingen-syrische>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Maarten Bolhuis, Tara Ditzel en Joris van Wijk – Dr. M.P. Bolhuis is als universitair docent, T. Ditzel MSc als junior-onderzoeker, en dr. mr. J. van Wijk als universitair hoofddocent verbonden aan het Center for International Criminal Justice aan de afdeling Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam.

Vergelijking van 1F-uitsluitingen van Syrische asielzoekers in Nederland en België

Vermoedens van betrokkenheid bij oorlogsmisdrijven en andere ernstige misdrijven kunnen leiden tot uitsluiting van asielbescherming op basis van artikel 1F Vluchtelingenverdrag. Hoe wordt dit artikel toegepast bij Syrische asielzoekers, sinds het begin van de Syrische burgeroorlog? Maarten Bolhuis, Tara Ditzel en Joris van Wijk bespreken de overeenkomsten en verschillen tussen Syrische 1F-zaken in Nederland en België. De verschillende standaarden van Nederlandse en Belgische rechters komen aan de orde, evenals verschillen in interpretatie van pendanten van schulduitsluitingscriteria, zoals overmacht en dwang. Daarbij blijkt dat de Nederlandse rechter artikel 1F ruimer toepast dan de Belgische, met name in verband met indirecte betrokkenheid bij 1F-misdrijven en de interpretatie van die pendanten.

Sinds het begin van de Syrische burgeroorlog in 2011 is het aantal asielaanvragen door Syrische burgers in Europa sterk toegenomen. Met deze toename kwam de vrees dat zich onder deze asielzoekers ook daders van internationale of andere ernstige misdrijven zouden bevinden, die zouden moeten worden uitgesloten van asielbescherming op basis van artikel 1F Vluchtelingenverdrag (hierna: artikel 1F).¹

Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat het identificeren van Syrische '1F-ers' voor de immigratiediensten bijzonder complex is. Het is bijvoorbeeld moeilijk om betrouwbare herkomstlandinformatie te verkrijgen en wanneer een asielzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hij of zij uit Syrië komt, heeft deze tijdens het asielgehoor maar een beperkte noodzaak uitgebreid verklaringen af te leggen die aanleiding zouden kunnen geven tot een 1F-uitsluiting. Desondanks hebben immigratiediensten in Nederland en België, twee buurlanden die in een min of meer vergelijkbare context opereren,² de afgelopen jaren een substantieel

¹ Art. 1F Vluchtelingenverdrag 1951 (Vv) stelt: 'De bepalingen van het Verdrag zijn niet van toepassing op personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat: (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan (...); (b) hij een ernstig, niet politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.'

² Beide landen hebben tussen 2014 en 2016 een vergelijkbare zeer scherpe piek van het aantal asielaanvragen gekend (waarbij Nederland relatief veel aanvragen van Syriërs had) en in beide landen wordt – anders dan in sommige andere Europese landen – al jaren een 'actief' 1F-beleid gevoerd, waarmee wij bedoelen dat immigratieautoriteiten de afgelopen twee decennia actief

aantal Syrische asielzoekers op basis van artikel 1F van asielbescherming uitgesloten. Exacte recente cijfers zijn niet beschikbaar, maar er is wel een grove indicatie dat tussen 2013 en 2017 in België 21 en in Nederland ten minste 30 Syrische asielzoekers van vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming zijn uitgesloten.³

De combinatie van maatschappelijke en politieke druk om uit te sluiten enerzijds en de complexe context om voldoende en betrouwbaar bewijs te vergaren anderzijds, roept de vraag op hoe en in welke gevallen beslisinstanties tot 1F-uitsluitingen zijn gekomen en in hoeverre deze beslissingen in beroepsprocedures stand hebben gehouden. Daarom vergelijken wij in dit artikel de behandeling in beroep van 1F-beslissingen in België en Nederland.

1. Methodologie

Beslissingen over asielaanvragen worden in België genomen door de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en in Nederland door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In België beslist de Raad voor de Vreemdelingenbetwistingen (RvV) in beroep, waartegen cassatieberoep openstaat voor de Raad van State, en in Nederland de bestuursrechter in eerste aanleg (rechtbank) of tweede aanleg (Afdeling bestuur van de Raad van State; ABRvS). Het is van belang op te merken dat beroepszaken tegen negatieve beslissingen van het CGVS in België altijd worden behandeld volgens de procedure in volle rechtsmacht, wat betekent dat de RvV de beslissing kan bevestigen, hervormen of vernietigen.⁴ Dit is een fundamenteel verschil met de Nederlandse bestuursrechter, die de geloofwaardigheid van het asielrelaas marginaal toetst en daardoor sterker leunt op de inhoudelijke beoordeling van de IND.

Voor dit artikel hebben wij alle openbaar gepubliceerde Belgische en Nederlandse uitspraken in beroep verzameld die voldeden aan de volgende drie criteria: de 1F-uitsluiting i.) heeft plaatsgevonden na 2011 (de start van de Syrische burgeroorlog), ii.) heeft betrekking op asielzoekers met de Syrische nationaliteit, en iii.) is gebaseerd op vermoedelijke misdrijven gepleegd in Syrië. Voor de Belgische beroepszaken hebben wij gezocht via de zoekfunctie voor arresten op de website van de RvV,⁵ en geselecteerd op herkomstland 'Syrië' en 'volle rechtsmacht'. Allereerst is gezocht met de zoekterm 'exclusion OR uitsluiting'. De 107 resultaten betroffen 91 Nederlandstalige en 16 Franstalige uitspraken. Vervolgens hebben we nog een tweede zoekopdracht gedaan met de zoekterm '55/2', een verwijzing naar relevante Belgische wetgeving.⁶ Dit leverde 63 Nederlandstalige en 31 Franstalige uitspraken op. Van deze resultaten (die overlappen) bleken uiteindelijk

11 Nederlandstalige en geen Franstalige uitspraken binnen ons zoekcriterium te vallen.⁷ In geen van deze zaken werd een beschikking in cassatie gevonden via de zoekfunctie voor arresten op de website van de Raad van State.⁸ Voor de Nederlandse uitspraken hebben we gebruik gemaakt van Rechtspraak.nl en VluchtWeb. Bij Rechtspraak.nl hebben we gezocht met behulp van de zoekterm 'Syrië 1F', dit leverde 43 resultaten op. Bij VluchtWeb hebben we geselecteerd op land 'Syrië' en zoekterm '1F', wat 79 resultaten opleverde. Van deze resultaten (die overlappen) bleken 26 beroepszaken binnen ons zoekcriterium te vallen (bij de Nederlandse zaken kunnen beroepszaken uitspraken van meerdere rechtscollages omvatten – het betreft dus 26 *individuen*). De 11 Belgische en 26 Nederlandse beroepszaken hebben we vervolgens gecodeerd (BE# of NL#) op de volgorde van de datum van het besluit van de CGVS respectievelijk de IND. Wij hebben de zoekopdracht uitgevoerd in december 2019; binnen de resultaten is het vroegste besluit genomen op 27 augustus 2012 en het laatste besluit dateert van 18 maart 2019.

Een beperking van dit onderzoek is dat voor ons niet te controleren is hoe het aantal gevonden beroepszaken zich verhoudt tot het totaal aantal Belgische en Nederlandse 1F-beslissingen in verband met Syrische asielzoekers, noch of wij alle relevante uitspraken in beroep in de periode 2012 tot 2019 hebben gevonden. Ook is een beperking dat voor de Franstalige uitspraken gebruik moest worden gemaakt van een vertaalmachine (Google Translate). De in dit artikel gepresenteerde bevindingen zijn daarmee exploratief van aard.

2. Vergelijkende analyse

Als we de Belgische en Nederlandse situatie met elkaar vergelijken, dan valt meteen op dat het aantal 1F-beslissingen inzake Syriërs dat voor de rechter is gekomen in absolute zin in Nederland bijna tweeënhalve keer hoger ligt dan in België (26 versus 11 beroepszaken). Het is hierbij echter belangrijk om op te merken dat er in Nederland in de periode van 2011-2019 ruim anderhalve keer zoveel Syrische asielzoekers een asielaanvraag deden (43.350 in Nederland tegenover 26.895 in België),⁹ en dat het aantal 1F-beslissingen in Nederland altijd relatief groot is doordat Nederland als een van de weinige Europese landen – en daarmee ook anders dan België – 1F-uitsluiting beoordeelt voorafgaand aan de vraag of iemand in aanmerking komt voor asiel. Een ander opvallend verschil is dat het aantal 1F-uitsluitingen dat bij de rechter standhoudt in Nederland veel hoger ligt dan in België, namelijk 19 van 26 beroepszaken (73%) tegenover 2 van 11 beroepszaken (18%). Maar er valt meer op. Na een korte beschrijving van de kenmerken van alle beroepszaken in paragraaf 3.1 (dus *inclusief* de 1F-beslissingen die uiteindelijk niet standhielden), worden twee significante verschillen nader tegen het licht gehouden: paragraaf 2.2 beschrijft wat wordt verstaan onder de 'materiële' of 'substantiële' (België) respectievelijk 'wezenlijke' (Nederland) bijdrage aan 1F-misdrijven en in paragraaf 2.3. wordt besproken hoe in beide landen wordt omgegaan met een beroep op overmacht of dwang.

hebben geprobeerd 1F-ers te identificeren en uit te sluiten. Zie Bolhuis, M.P. & Wijk, J. van (2018), *Case management, identity controls and screening on national security and 1F exclusion*, Norwegian Directorate of Immigration (UDI), zie: <https://bit.ly/34NP3e4>, p. 24.

3 Zie Bolhuis & Van Wijk (2018, p. 105) voor de cijfers, maar zie ook de opmerking in voetnoot 7 hieronder. Overigens heeft een recent afgeronde herbeoordeling door de IND van 12.570 tussen 2011-2016 ingewilligde Syrische asielzaken in Nederland – met behulp van nieuwe onderzoeksmethoden en met de kennis van nu – nauwelijks nieuwe 1F-tegenwerpingen opgeleverd. Zie Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief over herbeoordeling Syrische asielzaken op 1F-indicaties, 30 juni 2020, zie <https://bit.ly/31FYudA>.

4 Art. 39/2 van de Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van 15 december 1980 (hierna: Vreemdelingenwet) en zie: <https://bit.ly/2QKYTox>.

5 Zie <https://www.rvv-ccbe.be/nl/arr>.

6 Art. 1F is uitgewerkt in art. 55/2 (vluchtelingenstatus), 55/4 §1a en b en 55/5/1 (subsidiaire bescherming) Vreemdelingenwet.

7 Drie Franstalige en tien Nederlandstalige uitspraken die werden gevonden betroffen uitsluiting of intrekking van *subsidiaire bescherming* op basis van art. 55/4 §1c Vreemdelingenwet, de Belgische uitwerking van art. 17 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU, die een breder bereik heeft dan Artikel 1F sub b; deze zaken betroffen misdrijven gepleegd in België, Duitsland en Frankrijk en zijn buiten beschouwing gelaten.

8 Zie <https://bit.ly/32E74sx>.

9 Eurostat database [migr_asyappctza]; zie <https://bit.ly/3jqPz5N>.

2.1 Kenmerken van de 1F-beslissingen

De Belgische beroepszaken betroffen Syriërs die tussen 2011 en 2017 naar België kwamen. In 9 van de 11 zaken ging het om veronderstelde misdrijven die vallen onder artikel 1F sub a (kort gezegd: internationale misdrijven zoals oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid of genocide). In ongeveer de helft van de zaken vonden de veronderstelde misdrijven (deels) plaats gedurende de Syrische burgeroorlog die in 2011 begon. Volgens de CGVS werkten 9 van de 11 personen (82 %) voor Syrische overheidsorganisaties. Een beslissing betrof een lid van een soort burgerwacht die zou hebben samengewerkt met een veiligheidsdienst, een andere zaak een verondersteld misdrijf gepleegd in de privésfeer.

Nederland kent een relatief groot aantal 1F-uitsluitingen mede omdat het toepassing van artikel 1F beoordeelt voorafgaand aan de vraag of iemand in aanmerking komt voor asiel.

De 26 Nederlandse beroepszaken betroffen Syriërs die tussen 2013 en 2018 in Nederland asiel aanvroegen. De meerderheid van deze beslissingen is gebaseerd op een combinatie van sub a (internationale misdrijven) en sub b ('ernstige niet-politieke misdrijven'). In twee beroepszaken had de IND zowel sub a, b als c tegengeworpen.¹⁰ In 9 van de 26 beroepszaken heeft het vermoedelijke misdrijf waarop de 1F-beslissing is gebaseerd plaatsgevonden tijdens of vlak voor de Syrische burgeroorlog (die in 2011 begon); in iets minder dan de helft van de beroepszaken werd in de rechterlijke uitspraken niet expliciet vermeld wanneer het vermoedelijke misdrijf plaatsvond. In 23 van de 26 beroepszaken (88%) was de 1F-beslissing gebaseerd op veronderstelde activiteiten van de Syrische asielzoekers uitgevoerd voor, of in verband gebracht met de Syrische overheid. Slechts twee beroepszaken hadden betrekking op vermoedelijke leden van de *Free Syrian Army*, een rebelligroepering. Een beroepszaak had betrekking op een verondersteld misdrijf in de privésfeer.

In veruit de meeste gevallen vond de uitsluiting niet plaats omdat de asielzoekers als directe dader werden aangemerkt. In plaats daarvan werd gesteld dat zij medeplichtig waren of een faciliterende rol hadden bij de 1F-misdrijven: 82 procent in België en 88 procent in Nederland. Zowel in België als in Nederland betreffen zaken die in verband worden gebracht met de Syrische overheid voornamelijk personen die werkzaam zouden zijn geweest voor de veiligheidsdiensten, de politie en het leger.¹¹ Er zijn echter ook meerdere voorbeelden van 1F-beslissingen tegen personen die werkzaam zouden zijn voor overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de infrastructuur waarbinnen bovengenoemde instanties opereren. Zo wierp de CGVS bijvoorbeeld 1F tegen bij iemand die werkzaam was voor de bouw dienst van de stad Homs,¹² en wierp de IND 1F tegen bij vreemdelingen die werkzaam zouden zijn geweest

bij de Syrische telecommunicatiedienst,¹³ het Ministerie van Transport,¹⁴ de communicatiedirectie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken,¹⁵ het *Centre d'Etudes et de Recherches Scientifiques* [CERS]¹⁶ en het waterleidingbedrijf.¹⁷ Dat dit soort atypische organisaties zich tussen deze 1F-beslissingen bevinden, is mogelijk te verklaren doordat Syrië een totalitaire staat is. Battjes merkte in zijn noot bij een van de zaken op:

'In een totalitaire staat is vrijwel iedereen die deelneemt aan het maatschappelijke verkeer op een of andere wijze, via een kortere of langere causale keten, geïmpliceerd in misdrijven – of men nu werkt voor een internetprovider (waar de Syrische veiligheidsdiensten gebruik van kunnen maken), wegenbouwer is (waar het leger overheen rijdt) of in de water- of voedselvoorziening werkt.'¹⁸

2.2 Betrokkenheid bij 1F-misdrijven

Zoals gezegd wordt in de meeste door ons onderzochte beroepszaken medeplichtigheid aan, of faciliteren van misdrijven verondersteld en is er geen of onvoldoende bewijs van direct daderschap. Dit gegeven komt overeen met eerder onderzoek naar 1F in Nederland.¹⁹ Aangezien het 'begaan', 'plegen' of 'schuldig maken aan' niet worden toegelicht in het artikel 1F Vv of artikelen 12 en 17 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU, zijn individuele landen vrij om zelf in te vullen welke deelnemingsvormen onder de reikwijdte van artikel 1F vallen. Sommige landen, waaronder België, zoeken hiervoor aansluiting bij het begrip medeplichtigheid uit het Statuut van Rome en wat de UNHCR Guidelines uit 2003 zeggen over deelneming.²⁰ In België toetst de CGVS of sprake is van medeplichtigheid en betreft daarbij ook of de persoon kennis had van de betreffende misdrijven.

Blijkens een aantal van de beslissingen ziet de CGVS, onder verwijzing naar het Statuut van Rome en de UNHCR Guidelines, een persoon als medeplichtig:

'voor zover deze [heeft] gehandeld met kennis van de praktijken en geen enkele omstandigheid [hem van zijn] individuele verantwoordelijkheid vrijstelt', wanneer deze 'een materiële bijdrage heeft geleverd, met een onmiddellijk effect op het misdrijf en dat hij de bedoeling had dat het misdrijf werd gepleegd'.²¹

De RvV hanteert in gevallen waarin medeplichtigheid aan de orde is letterlijk de formulering uit de UNHCR Guidelines:

'Opdat er van deelneming aan zulk misdrijf sprake kan zijn, moet de vreemdeling individuele verantwoordelijkheid treffen, hetgeen inhoudt dat hij een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het misdrijf, wetende dat zijn handelen het misdrijf vergemakkelijkte'.²²

10 Art. 1F sub c wordt in Nederland niet als zelfstandige grond toegepast; zie TK 28 November 1997, 19637, nr. 295.

11 De verwachtingen die wij uitspraken toen wij ons in 2015 bogen over de relevantie van artikel 1F in verband met de 'Arabische Lente' worden hiermee bevestigd. Wij reflecteerden daar ook op de redenen hiervoor. Zie Bolhuis, M.P. & Wijk, J. van (2015). De Arabische Lente en artikel 1F Vluchtelingenverdrag. *Justitiële Verkenningen*, 41(3), 90-100, in het bijzonder p. 96-97.

12 BE09, RvV X/IV 19 mei 2016, 167864, gepubliceerd op <https://www.rvv-cc.be/nl/arr>.

13 NL05, Rb Den Haag (zp. Rotterdam) 15 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10878.

14 NL06, Rb Den Haag 2 juni 2015, AWB 14/28288, gepubliceerd op VluchtWeb; Raad van State 7 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:82, JV 2016/56 (m.nt. Battjes).

15 NL11, Rb Den Haag (zp. Roermond) 26 augustus 2016, AWB 15/14760, gepubliceerd op VluchtWeb.

16 NL12, Rb Den Haag (zp. Rotterdam) 21 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10877; Raad van State 24 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1830.

17 NL17, Rb Den Haag (zp. Utrecht) 19 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:885.

18 Zie JV 2016/56 RvS, voetnoot 14.

19 Bolhuis, M.P. (2018). *Narrowing the Impunity Gap, How host states deal with alleged perpetrators of serious crimes excluded from international protection: a case study of the Netherlands*, diss. Vrije Universiteit Amsterdam.

20 Art. 25§3 Statuut van Rome; UNHCR, 'Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees', 4 september 2003, punt 18.

21 Zie bijv. BE02, RvV X/IV 30 januari 2014, 118 018, gepubliceerd op <https://www.rvv-cc.be/nl/arr>.

22 Zie bijv. BE03, RvV X/IV, 21 maart 2014, 121 274; gepubliceerd op <https://www.rvv-cc.be/nl/arr>.

In Nederland toetst de IND of sprake is geweest van *knowing* en *personal participation*. Deze toets is gebaseerd op Canadese jurisprudentie uit de vroege jaren negentig,²³ waarbij moet worden opgemerkt dat het Canadese hooggerechtshof deze jurisprudentie lijn in 2013 verwierp vanwege de te brede toepassing van artikel 1F die in Canada was ontstaan.²⁴ In de Nederlandse situatie houdt *knowing participation* in dat de desbetreffende persoon wist of zou moeten weten dat 1F-misdrijven plaatsvonden.²⁵ Nadat *knowing participation* is vastgesteld, wordt gekeken of er ook sprake is van *personal participation*. Dit is het geval als het misdrijf door, of in opdracht/onder verantwoordelijkheid van, de vreemdeling is gepleegd, of hij het misdrijf heeft gefaciliteerd. Faciliteren houdt in dat het 'handelen en/of nalaten van de desbetreffende persoon in wezenlijke mate heeft bijgedragen aan het misdrijf'.²⁶ Hiervoor moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

'de bijdrage heeft een effect gehad op het begaan van het misdrijf; en het misdrijf had hoogstwaarschijnlijk niet op dezelfde manier kunnen plaatsvinden indien niemand de rol van de vreemdeling had vervuld of de vreemdeling gebruik had gemaakt van mogelijkheden om het misdrijf tegen te houden'.²⁷

Nederlandse rechters kijken niet naar de intentie om het misdrijf te plegen maar, anders dan Belgische rechters, of het misdrijf zonder de bijdrage van de vreemdeling op dezelfde wijze had kunnen plaatsvinden.

Hoewel medeplichtigheid op het oog een strikter criterium is dan faciliteren en een geringere reikwijdte heeft, lijken de in België en Nederland gehanteerde standaarden voor de 'materiële/substantiële' respectievelijk 'wezenlijke' bijdrage inhoudelijk vergelijkbaar te zijn. Er zijn daarbij echter twee opvallende verschillen. Ten eerste vereist het Nederlandse criterium van de wezenlijke bijdrage niet dat de vreemdeling de bedoeling of intentie had om het misdrijf te plegen, waar dat in België wel het geval is. Ten tweede ontbreekt in het in België gehanteerde criterium van de materiële/substantiële bijdrage de specificering dat het misdrijf niet op dezelfde wijze had kunnen plaatsvinden zonder de bijdrage van de vreemdeling of wanneer deze had geprobeerd het misdrijf te voorkomen.

Kern van de Nederlandse zaken is vaak de *personal participation*; *knowing participation* wordt ook in beroep vrijwel altijd aangenomen, omdat de betrokkenheid van overheidsinstellingen bij grootschalige misdrijven wijd bekend is onder de Syrische bevolking. In een groot deel van de Nederlandse beroepszaken stelde de IND dat de vreemdeling onderdeel uitmaakte van de keten die leidde tot arrestaties en mishandeling, marteling, of

doden van gevangenen of burgers die geen deel uitmaakten van de strijd. In een aantal gevallen ging de rechter daarin mee. De ABRvS oordeelde in NLo6 bijvoorbeeld dat het verstrekken van namen aan de veiligheidsdienst op basis van kentekengegevens een wezenlijke bijdrage was aan het plegen van 1F-misdrijven (althoewel de rechtbank in eerste aanleg concludeerde dat het causale verband was doorbroken doordat de vreemdeling de gezochte personen zou hebben ingelicht).²⁸ Rechterbanken in de zaken NL23²⁹ en NL26³⁰ concludeerden dat ook het verstrekken van informatie over deserteurs aan de militaire politie en het doorsturen van namenlijsten van oppositieleden aan de veiligheidsdienst een wezenlijke bijdrage aan 1F-misdrijven was. Volgens de rechtbank in NLo10 was ook het doorgeven van informatie van radarbeelden aan luchtmacht-officieren, die de informatie gebruikten voor het plannen van luchtaanvallen, een wezenlijke bijdrage.³¹

In deze zaken is steeds doorslaggevend dat de misdrijven *zonder* de bijdrage van de vreemdeling hoogstwaarschijnlijk niet op dezelfde manier hadden kunnen plaatsvinden. Andersom geredeneerd werd om diezelfde redenen de bijdrage van de vreemdeling in NLo1 door de rechtbank niet als wezenlijk gezien. Het betrof in dit geval een individu die als onderdeel van een grotere groep bewakers gevangenen van en naar hun cel bracht. De rechtbank redeneerde dat misdrijven zonder zijn bijdrage ook hadden kunnen plaatsvinden.³² In NLo7, waarin de vreemdeling zou hebben getolkt voor de veiligheidsdienst, zocht de rechtbank aansluiting bij het strafrechtelijke begrip van medeplichtigheid en opzet en wetenschap uit art. 25§3 en art. 30 Statuut van Rome en het begrip *intent* uit de UNHCR Guidelines, om te concluderen dat 'niet kan worden vastgesteld dat eiser het oogmerk had om het misdrijf te verrichten of de gevolgen ervan te aanvaarden'. De ABRvS oordeelde echter dat de wezenlijke bijdrage niet over het oogmerk gaat, en dat aangezien het voor verhoren noodzakelijk is dat mensen elkaar verstaan, de vreemdeling door zijn tolkwerkzaamheden 'een onmisbare en essentiële rol gehad bij het uitvoeren van de verhoren, die gepaard gingen met mishandelingen en martelingen'.³³ Ook in België wierp de CGVS in meerdere gevallen de vreemdeling tegen dat hij heeft bijgedragen aan het arresteren van individuen die vervolgens slachtoffer werden van marteling en andere 1F-misdrijven. Echter, in vrijwel geen van deze beroepszaken ging de RvV mee in het oordeel van de CGVS. Daarbij vallen twee zaken op: de RvV weegt het profiel/de positie van de vreemdeling binnen de organisatie mee, alsook of deze morele bezwaren had tegen het handelen van overheidsdiensten (op dit tweede punt gaan we in 2.3 in). In BEo3 oordeelde de RvV bijvoorbeeld dat het vervoeren van officieren (onder meer naar arrestaties) en het tegen betaling opsporen van criminelen als informant geen substantiële bijdrage was, omdat niet bleek dat hij betrokken was bij de opsporing en arrestatie van politieke opposanten en 'op geen enkel moment een leidinggevende, belangrijke of verantwoordelijke positie ingenomen binnen de Syrische autoriteiten'.³⁴ Soortgelijke redeneringen werden

23 Zie met name Federal Court of Appeal (FCA), *Ramirez v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration) [1992] 2 FCR 306, 1992 CanLII 854; en *Sivakumar v. Canada* (Minister of Employment and Immigration) [1994] 1 FC 433, 1993 CanLII 301.

24 Zie Supreme Court of Canada (SCC), *Ezokola v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2013 SCC 40, waarin het SCC een harde lijn trekt tussen strafbare medeplichtigheid en 'guilt by association' (par. 1) en benadrukt dat ook bij personen die onderdeel zijn van een organisatie met een beperkt en wreed doel (cf. *Ramirez*) steeds een individuele toets moet plaatsvinden of de bijdrage van het individu aan het criminele doel 'voluntary, knowing and significant' was (par. 94).

25 Par. C2/7.10.2.4 Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000.

26 Par. C2/7.10.2.4 Vc 2000.

27 Par. C2 7.10.2.4 Vc 2000.

28 Zie voetnoot 14.

29 Rb Den Haag (zp. Utrecht) 20 september 2019, NL19.10195; gepubliceerd op VluchtWeb.

30 Rb Den Haag (zp. Middelburg) 12 augustus 2019, NL19.6344; gepubliceerd op VluchtWeb.

31 Rb Den Haag (zp. Middelburg) 3 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14082.

32 Rb Den Haag (zp. Den Bosch) 15 juli 2014, AWB 12/31195, gepubliceerd op VluchtWeb.

33 Rb Den Haag (zp Middelburg) 3 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14081; Raad van State 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2851.

34 Zie voetnoot 22.

gehanteerd in BEo4,³⁵ en BEo8,³⁶ waarin de vreemdelingen volgens de RvV als chauffeur niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor marteling van arrestanten. Zelfs een lijfwacht die in enkele gevallen meedeed aan martelingen is volgens de RvV niet verantwoordelijk (BEo5), omdat hij dienstplichtig was en geen verantwoordelijke positie bekleedde.³⁷ BEo6, die mensen zou hebben overhandigd aan de veiligheidsdienst als lid van een lokaal comité, kon niet verantwoordelijk worden gehouden voor hun foltering, omdat hij geen belangrijke positie innam en geen onderdeel was van een overheidsdienst.³⁸ De twee beslissingen die wel standhielden bij de RvV (BE10³⁹ en BE11⁴⁰) betroffen vreemdelingen die ervoor verantwoordelijk werden gehouden dat zij persoonlijk hadden deelgenomen aan mishandeling en/of marteling en bovendien een belangrijke positie zouden hebben bekleed.

Dit is een duidelijk verschil met Nederland. De ABRvS bepaalde eerder dat de positie en bevoegdheid 'niet bepalend' zijn voor de wezenlijke bijdrage, en dat 'slechts' relevant is of de bijdrage feitelijk effect heeft gehad, en misdrijven hoogstwaarschijnlijk niet op dezelfde manier hadden plaatsgevonden als niemand de rol van de vreemdeling had vervuld dan wel indien hij had geprobeerd de misdrijven te voorkomen.⁴¹ In NLo2 achtte de rechtbank het dan ook niet relevant of de vreemdeling – die op een communicatie-/operatiecentrum van de veiligheidsdienst zou hebben gewerkt – zelf de bevoegdheid had om bevelen te geven aan patrouilles om op te treden tegen Koerden en gevangenen op te halen. Dat hij de bevelen doorgaf, ook al kwamen die van zijn superieuren, volstond om te concluderen dat hij een wezenlijke bijdrage aan 1F-misdrijven had geleverd.⁴²

Verder valt op dat doordat het Nederlandse begrip van *personal participation* een grotere reikwijdte lijkt te hebben dan het Belgische begrip van deelneming, de IND meermaals 1F tegenwerpt tegen individuen die relatief 'ver verwijderd' waren van de misdrijven; met andere woorden, die zich verderop in de causale keten bevonden. De rechter ging hier in beroep niet altijd in mee. In NLo5 zou de vreemdeling verantwoordelijk zijn voor het technisch in stand houden van internet en het mogelijk maken van het gebruik van internet,⁴³ en in NL11 zou de vreemdeling diensten hebben geleverd aan de veiligheidsdienst als specialist draadloze communicatie.⁴⁴ In beide gevallen oordeelden de rechtbanken dat er geen duidelijk of causaal verband was tussen de werkzaamheden en 1F-misdrijven. Waar echter de rechtbank in NL12 oordeelde dat het bestellen van goederen dan wel het boekhoudkundig en budgettair beoordelen van bestellingen voor een chemisch bedrijf te ver verwijderd was van de chemische aanvallen die later zijn uitgevoerd, oordeelde de ABRvS dat het zonder zijn bijdrage niet mogelijk was geweest om chemische wapens te testen, en dat hij tevens betrokken was bij de opslag van chemische wapens.⁴⁵ In NL17 concludeerde de rechtbank dat de veronderstelde directeur van een waterleidingbedrijf een

wezenlijke bijdrage aan uithongering had geleverd door het herhaaldelijk afsluiten van drinkwaterleidingen, omdat dit onderdeel was van de oorlogsvoering.⁴⁶ Kortom: bij niet-direct ouderschap, staat in Nederland de rol die het individu vervulde centraal waarbij de intentie om het misdrijf te plegen en diens positie en bevoegdheid niet relevant zijn voor de 'wezenlijke' bijdrage aan 1F-misdrijven, terwijl in België de intentie centraal staat en alleen personen in een leidinggevende, belangrijke of verantwoordelijke positie een 'substantiële' bijdrage kunnen leveren. Door de grotere reikwijdte van het begrip *personal participation* wordt in Nederland 1F daarmee vaker toegepast bij personen die zich verderop in de causale keten bevinden.

2.3 Beroep op overmacht of dwang

Een ander opvallend verschil in de toepassing van artikel 1F dat uit onze analyse naar voren komt, is de wijze waarop in beide landen wordt omgegaan met beroepen op dwang en overmachtssituaties. Wanneer de vreemdeling in Nederland aanvoert dat hij gedwongen is tot het plegen van misdrijven, stelt de Vreemdelingencirculaire dat hij toch verantwoordelijk kan worden gehouden indien sprake is van in ieder geval één van de volgende situaties:

'er wordt geen geloof gehecht aan de door de vreemdeling gestelde dwang; er bestond voor de vreemdeling de mogelijkheid om zich te onttrekken aan het misdrijf; de vreemdeling was al geruime tijd in dienst van een organisatie voordat de dwang voorzienbaar optrad; of de mate van dwang weegt niet op tegen de ernst van het door de vreemdeling begane misdrijf.'⁴⁷

De Belgische wetgeving biedt geen concrete criteria om een beroep op overmacht te evalueren. Uit de analyse blijkt dat de RvV vergelijkbare, maar ook andere factoren in haar beslissingen meeweegt, bijvoorbeeld verklaringen van de vreemdeling dat hij morele bezwaren had tegen de misdrijven, pogingen heeft ondernomen misdrijven te voorkomen, vluchtpogingen heeft gedaan, een lage rang heeft gehad of slechts zijn dienstplicht heeft vervuld. In veel gevallen wordt op basis van beroepen op dergelijke omstandigheden geconcludeerd dat 1F onterecht is tegengeworpen. In BEo4 verklaarde een dienstplichtig militair bijvoorbeeld dat hij niet wilde schieten op onschuldige mensen en dat hij er alles aan deed om betrokkenheid bij misdrijven te vermijden, bijvoorbeeld door niet te hard te lopen zodat de mensen de mogelijkheid hadden te ontsnappen. Daarnaast stelde hij zich bij arrestanten te hebben geëxcuseerd en hen sigaretten te hebben aangeboden.⁴⁸ In meerdere andere zaken waarin de RvV oordeelde dat artikel 1F niet van toepassing was, woog hij mee dat vreemdelingen verklaarden het regime onrechtvaardig te hebben gevonden (BEo8,⁴⁹ BEo9),⁵⁰ moreel bezwaar te hebben gehad tegen het beleid van een meerdere (BEo5)⁵¹ of de dienstplicht verschrikkelijk te hebben gevonden en niet loyaal te zijn geweest aan het regime.⁵² In BEo6 woog de RvV behalve morele bezwaren ook mee dat hij slechts anderhalve maand had deelgenomen aan het verhinderen van betogingen door een burgerwacht en dat hij de situatie was ontvlucht toen deze acties gewelddadiger werden.

35 RvV X/IV 4 april 2014, 122130; gepubliceerd op <https://www.rvv-cce.be/nl/arr>.

36 RvV X/IV 12 mei 2015, 145401; gepubliceerd op <https://www.rvv-cce.be/nl/arr>.

37 RvV X/IV 22 april 2014, 122812; gepubliceerd op <https://www.rvv-cce.be/nl/arr>.

38 RvV X/IV 7 juli 2014, 126783; gepubliceerd op <https://www.rvv-cce.be/nl/arr>.

39 RvV X/IV 29 april 2019, 220462; gepubliceerd op <https://www.rvv-cce.be/nl/arr>.

40 RvV X/IV 27 juni 2018, 206069; gepubliceerd op <https://www.rvv-cce.be/nl/arr>.

41 Raad van State 14 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO8026.

42 Rb Den Haag (zp. Roermond) 25 juni 2014, AWB 14/1483, gepubliceerd op VluchtWeb.

43 Zie voetnoot 13.

44 Zie voetnoot 15.

45 Zie voetnoot 16.

46 Zie voetnoot 17.

47 Art. 7.10.2.5 Vc 2000.

48 Zie voetnoot 35.

49 Zie voetnoot 36.

50 Zie voetnoot 12.

51 Zie voetnoot 37.

52 BE07, RvV X/IV 13 juni 2015, 149555.

De RvV gaat echter niet altijd mee in het beroep van de vreemdeling. In BE11 oordeelde de RvV bijvoorbeeld niet overtuigd te zijn van de morele bezwaren die een vreemdeling stelde te hebben gehad. Hij was jarenlang voorzitter van verhoorbureaus van de Syrische politie, waarbij hij had aangegeven zelf deel te hebben genomen aan marteling. De RvV stelde dat hij zijn promotie belangrijker leek te vinden dan het menselijk leed dat werd aangericht.⁵³

Als de intentie om een misdrijf te plegen wordt meegewogen, kan een ‘soort risicoaansprakelijkheid’ voor 1F-misdrijven worden voorkomen.

In de Nederlandse beroepszaken beriepen vreemdelingen zich op vergelijkbare omstandigheden, maar in geen van de door ons geanalyseerde zaken zijn deze beroepen geaccepteerd. Bij het beoordelen of iemand zich onttrekt aan een misdrijf wordt bijvoorbeeld meegewogen of personen na hun dienstplicht vrijwillig hebben bijgetekend en zich bewezen en actief hebben ingespannen om misdrijven te voorkomen. In NLo6 werden de gestelde inspanningen om misdrijven te voorkomen door de ABRvS bijvoorbeeld niet voldoende geacht omdat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij op die manier de misdrijven heeft voorkomen.⁵⁴ In NLo7 oordeelde de rechtbank in eerste aanleg dat er sprake was van dwang, omdat de vreemdeling verklaarde tweemaal te hebben geweigerd om voor de veiligheidsdienst als vertaler op te treden. Hij stelde daarna te zijn mishandeld, en omdat zijn zussen werden bedreigd met de dood uiteindelijk toch als vertaler te hebben opgetreden.⁵⁵ De ABRvS was echter kritischer en oordeelde dat de vreemdeling zich eerder had kunnen onttrekken en dat er daardoor geen succesvol beroep gedaan kon worden op dwang.⁵⁶ Ook in NLo8,⁵⁷ NLo10⁵⁸ en NLo17⁵⁹ zouden vreemdelingen zich niet tijdig aan hun werkzaamheden hebben onttrokken. In NLo15 oordeelde de rechtbank dat er geen sprake was van dwang omdat de vreemdeling na zijn militaire dienstplicht vrijwillig had bijgetekend en zodoende zijn werkzaamheden had gecontinueerd.⁶⁰ In NLo4⁶¹ en NLo26⁶² zouden de vreemdelingen zich niet voldoende hebben ingespannen om misdrijven te voorkomen.

Bovenstaande suggereert dat de RvV een ruimere opvatting hanteert van dwang en overmacht dan de Nederlandse rechter. Het valt op dat beroepen op dwang en overmacht – die zonder uitzondering slechts gebaseerd zijn op verklaringen van de vreemdeling – door de RvV in veel gevallen geloofwaardig worden geacht en mede doorslaggevend zijn om artikel 1F niet toe te passen. De Nederlandse rechter is veel terughoudender in het accepteren van gestelde morele bezwaren en dwang.

3. Conclusie

Sinds de toename van asiolverzoeken van Syrische burgers vanaf 2011 staan migratiediensten onder toenemende druk om daders van internationale of andere ernstige misdrijven uit te sluiten van asiel op basis van artikel 1F. Dit is vanwege een complex aan factoren een bijzonder moeilijke taak. In dit verkennende onderzoek hebben wij de kenmerken van Syrische 1F-beroepszaken in Nederland en België in vergelijkend perspectief geanalyseerd. De bijdrage laat zien dat de toepassing van artikel 1F niet eenduidig is en dat de Nederlandse rechter het artikel eerder van toepassing acht dan zijn Belgische collega.

De door ons geanalyseerde 26 Nederlandse en 11 Belgische beroepszaken vertonen verschillende overeenkomsten. Zowel in België als Nederland wordt het merendeel van de asielzoekers in verband gebracht met de Syrische overheid. In beide landen zijn de meeste 1F-beslissingen gebaseerd op medeplichtigheid aan, of het faciliteren van misdrijven, in plaats van direct daderschap.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Opvallend is allereerst dat in Nederland een veel groter percentage 1F-beslissingen in beroep standhoudt dan in België, namelijk 73 % (19 van 26 beslissingen) tegenover 18 % (2 van 11 beslissingen). Dit kan gedeeltelijk verklaard worden doordat de Nederlandse rechter bij niet-direct daderschap de rol die het individu vervulde centraal stelt, waarbij de intentie om het misdrijf te plegen en diens positie en bevoegdheid niet of nauwelijks relevant worden geacht voor de beoordeling of er sprake is van een ‘wezenlijke’ bijdrage aan 1F-misdrijven. In België daarentegen, stelt de rechter de intentie centraal en wordt bovendien aangenomen dat alleen personen in een leidinggevende, belangrijke of verantwoordelijke positie een ‘substantiële’ bijdrage kunnen leveren. De Belgische rechter baseert zich daarbij op het Statuut van Rome en zoekt nadrukkelijk aansluiting bij de richtlijnen die door UNHCR zijn opgesteld.

In de tweede plaats suggereert onze analyse dat de Belgische rechter, anders dan de Nederlandse rechter, beroepen op dwang en overmacht relatief snel als ‘schulduitsluitingsgrond’ accepteert.

De ruime toepassing die de Nederlandse rechter aan artikel 1F toekent, heeft als consequentie dat in Nederland meer personen van asielbescherming worden uitgesloten wier handelingen verder van 1F-misdrijven afstaan en zich verderop in de causale keten bevinden. Al in 2016 riep Battjes de vraag op of bij een dergelijke ruime toepassing voldoende rekening wordt gehouden met de dwingende omstandigheden en onmogelijke keuzes waarmee mensen in totalitaire regimes geconfronteerd worden. Hij suggereerde daarbij om bij een eventuele toepassing van 1F de intentie om een misdrijf te plegen (sterker) mee te wegen, waarmee zou kunnen worden voorkomen dat een ‘soort risicoaansprakelijkheid’ ontstaat voor 1F-misdrijven.⁶³ Daarmee zou de Nederlandse praktijk niet alleen meer in de richting van de Belgische praktijk bewegen, maar terecht ook meer in overeenstemming zijn met de UNHCR-richtlijnen. ◀

53 Zie voetnoot 40.

54 Zie voetnoot 14.

55 Zie voetnoot 33.

56 Idem.

57 Rb Den Haag (zp. Rotterdam) 11 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14569.

58 Zie voetnoot 31.

59 Zie voetnoot 17.

60 Rb Den Haag (zp. Amsterdam) 29 maart 2017, AWB 16/13161, gepubliceerd op VluchtWeb.

61 Rb Den Haag (zp. Amsterdam) 14 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:8571; Raad van State 17 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1441.

62 Zie voetnoot 30.

63 Raad van State 7 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:82, JV 2016/56 (m.nt. Battjes).